



Dienst Toezicht Energie
Hoorzitting 6 april 2005 om 13.00 uur

AANTEKENINGEN

mrs. W. Knibbeler en S. Verschuur

namens

Essent Netwerk B.V. te 's-Hertogenbosch

inzake

Ontwerp-methodebesluit tot vaststelling van de methode tot vaststelling van de kwaliteitsterm ingevolge artikel 41, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 voor de jaren 2007 tot en met 2009 (nr: 102282-1).



A

ACHTERGROND

1. Op 16 maart 2006 heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (de Dienst Toezicht Energie, *DTe*) de ontwerpmethodenbesluiten voor de regionale netbeheerders in de elektriciteitssector gepubliceerd. In Bijlage A bij het ontwerp-methodebesluit worden de toegestane totale inkomsten vastgesteld. In randnr. 23 van Bijlage A overweegt DTe dat zij tijdens de tweede reguleringsperiode een onderzoek diende te verrichten naar het bestaan van objectiveerbare regionale verschillen (*ORV*). De tarieven voor de derde reguleringsperiode zouden worden aangepast indien ORV daartoe aanleiding geven. DTe ziet slechts aanleiding om de meerkosten van waterkruisingen als ORV te erkennen.

2. Het onderwerp “regionale verschillen” is voor Essent Netwerk B.V. (*Essent*) van groot belang. Voor Essent is met name van belang dat bij de vaststelling van de nettarieven recht wordt gedaan aan de extra kosten van Essent als gevolg van de lage aansluitdichtheid in haar verzorgingsgebied. Om deze reden heeft Essent zowel in de Overeenkomst elektriciteit (art. 16) als in de Overeenkomst gas (art. 14) uitdrukkelijk laten vast leggen dat het onderdeel “aansluitdichtheid” door DTe zou worden onderzocht tijdens de tweede reguleringsperiode.

3. Daarnaast is DTe – los van enige overeenkomst - op grond van de Elektriciteitswet 1998 gehouden ORV mee te wegen bij de vaststelling van de nettarieven, hetgeen impliceert dat het bestaan van ORV zorgvuldig dient te worden onderzocht.



4. De verplichting om ORV mee te wegen volgt immers uit het uitgangspunt dat een efficiënte netbeheerder altijd zijn efficiënte kosten moet kunnen dekken. Het niet-meewegen van ORV zou er toe leiden dat hogere kosten als gevolg van ORV zouden worden geïnterpreteerd als een lagere efficiency die aanleiding zou geven tot een hogere efficiencykorting. Hierdoor zou dreigen dat een efficiënt opererende netbeheerder onvoldoende inkomsten zou kunnen genereren om zijn kosten te dekken en een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen te realiseren.

Dit uitgangspunt komt duidelijk naar voren in de parlementaire geschiedenis van de Elektriciteitswet 1998. Tweede Kamer, 25 621, nr. 7, p. 47-48; 26 303, nr. 3, p. 4, 6 en 15; nr. 7, p. 30; nr. 225c, p. 35 en 38.

5. Hierna zullen wij ingaan op een drietal gebreken van het door DTe verrichte onderzoek:

- (i) DTe heeft zich onvoldoende ingespannen om een zorgvuldig onderzoek te doen;
- (ii) De door DTe gestelde eis van een accountantsverklaring aan niet-financiële gegevens is disproportioneel;
- (iii) De conclusies van het Brattle rapport zijn onjuist. Op dit punt zal ook de heer Jongepier van KEMA straks ingaan.



B **DTE VERZUIMDE ZORGVULDIG ONDERZOEK TE DOEN**

6. Ondanks de onmiskenbare contractuele en wettelijke verplichting om een grondig onderzoek naar het bestaan van ORV te verrichten, heeft DTe zich in dit onderzoek slechts een “faciliterende” rol toebedeeld. Deze rol motiveerde DTe in de brief aan de netbeheerders van 20 oktober 2005 als volgt:

“Tot nu toe heeft DTe zich vooral als facilitator van het proces, aangezien het onderzoek ORV wordt uitgevoerd op verzoek van de netbeheerders. [markering toegevoegd]”

7. Op zichzelf is begrijpelijk dat eerst is getracht tussen de netbeheerders overeenstemming te bereiken over de vaststelling van ORV. DTe heeft echter tegelijkertijd aangegeven dat bij een eventuele correctie van de tarieven het zero sum-principe zou worden gehanteerd. Dit betekende dat de netbeheerders die niet zijn geconfronteerd met meerkosten als gevolg van ORV, geen belang hadden bij een vaststelling van ORV bij andere netbeheerders. De netbeheerders zonder meerkosten zouden immers op hun tarieven worden gekort als in de verzorgingsgebieden van andere netbeheerders kostenverhogende ORV zouden worden vastgesteld.

8. Na lezing van het dossier wordt al snel duidelijk dat door de combinatie tussen het aankondigen van een zero sum-principe door DTe en een passieve “faciliterende” houding van DTe het onderzoek niet van de grond is gekomen. Alleen door haar bevoegdheden aan te wenden had DTe adequate informatie kunnen opvragen bij de betreffende netbeheerders en was een deugdelijk en zorgvuldig onderzoek mogelijk geweest.



Op grond van art. 7 Elektriciteitswet 1998 heeft DTe vergaande bevoegdheden: Vgl. CbB 28 maart 2003, AWB 03/1; CbB 13 juni 2003, AWB 03/257.

C EIS ACCOUNTANTSVERKLARING DISPROPORTIONEEL

9. DTe heeft vastgehouden aan de irreële eis dat alle data – onder meer over netwerklengte – moesten zijn voorzien van een accountantsverklaring. Aanvankelijk is deze eis weliswaar binnen de klankbordgroep overeengekomen, maar later bleek deze voor niet-financiële gegevens in de praktijk niet vervulbaar. Dit was zeer bezwaarlijk voor Essent omdat het voor haar belangrijkste regionale verschil (de aansluitdichtheid) slechts kan worden geanalyseerd op basis van niet-financiële gegevens (netwerklengte). Het is evident dat de eisen aan de aangeleverde gegevens hadden moeten worden aangepast aan de realiteit.

10. Om deze reden heeft Essent in haar brief van 2 september 2005 het voorstel gedaan dat aan accountants een zogenaamde assurance opdracht zou worden gegeven als alternatief voor een accountantsverklaring. DTe heeft dit voorstel echter genegeerd waardoor Brattle de data van de drie grootste netbeheerders buiten beschouwing moest laten in haar onderzoek. Hiermee werd de basis onder de analyse van het verband tussen aansluitdichtheid en kosten weggenomen.



D **BRATTLE RAPPORT BEVAT ONJUISTHEDEN**

11. Ten slotte bevat het Brattle rapport een aantal fundamentele onjuistheden, met name ook op het voor Essent zo belangrijke onderwerp “aansluitdichtheid”. Wij geven nu het woord aan de heer Jongepier van KEMA die een aantal van deze punten zal bespreken.

Presentatie KEMA

12. Wij zullen nu nader ingaan op de gebreken van het Brattle rapport.

Literatuurstudie door Brattle

13. Brattle suggereert – onder verwijzing naar literatuur – dat de kosten in verstedelijkte gebieden hoger zouden kunnen zijn dan in landelijke gebieden:¹

“Our analysis of the connection density literature [...] suggests that urban networks may in fact experience some higher costs than rural networks (e.g. higher wages), despite their higher connection density.”

14. In theorie kan dit inderdaad gelden voor zeer sterk verstedelijkte gebieden, zoals bijvoorbeeld bepaalde delen van Hong Kong. Ten onrechte wordt echter gesuggereerd dat in Nederland de urbanisatiegraad van dien aard is dat situaties zouden kunnen bestaan waarin de meerkosten van urbanisatie groter zijn dan de kostenbesparingen als gevolg van een hoge aansluitdichtheid. Het omslagpunt waarop de meerkosten van urbanisatie hoger worden dan de kostenbesparing wordt zelfs niet bereikt door ONS, wiens verzorgingsgebied het meest

¹ P. 52 van het rapport.



verstedelijkt is van alle netbeheerders. Ook elders in Nederland komt de urbanisatiegraad niet in de buurt van dit omslagpunt.

15. Vervolgens speculeert Brattle over de conclusies die zouden kunnen worden getrokken uit het de omstandigheid dat de uitkomsten van de regressies onbetekenend zouden zijn:²

“Our insignificant results for most of the relatively simple regressions may simply indicate that the two effects of connection density and urbanisation largely offset each other in the Netherlands.”

16. Deze observatie doet niet ter zake. De stelling dat de effecten van aansluitdichtheid en urbanisatie elkaar op de schaal van geheel Nederland opheffen, zegt niets over de situatie van een individuele netbeheerder. Bovendien is – zoals gezegd – de urbanisatiegraad in Nederland nergens van dien aard dat deze tot meerkosten leidt. Deze kunnen de minderkosten van een hogere aansluitdichtheid dan ook niet “compenseren”.

Statistisch significant verband niet causaal

17. Brattle heeft een aantal regressies uitgevoerd, kennelijk met als doel vast te stellen of een causaal verband bestaat tussen de samengestelde output en de aansluitdichtheid. Bij de uitkomsten van deze regressies plaatst Brattle de volgende kanttekening:³

²

Idem

³

P. 52 van het rapport.



“...finding a statistically significant negative relationship between connection density and costs does not provide evidence that lower connection density causes higher costs. Statistical significance of a relationship does not prove that the variables are casually related (and, if so, in which direction the causation operates).”

18. Dit is een opmerkelijke observatie omdat deze de door Brattle uitgevoerde regressies diskwalificeert. De uitkomsten van deze regressies kunnen volgens Brattle kennelijk - ongeacht de statistische significantie daarvan - nooit tot de conclusie leiden dat een causaal verband bestaat. Dit roept de vraag op waarom Brattle überhaupt regressies heeft uitgevoerd.

Beperkt aantal datapunten

19. Brattle ziet in het beperkte aantal datapunten nog een reden om weg te blijven van de voor de hand liggende conclusie dat inderdaad een causaal verband bestaat tussen aansluitdichtheid en kosten:⁴

“...the apparent negative relationship between connection density and costs seems to be driven by only a few data points.”

20. Op zichzelf is deze observatie niet onbegrijpelijk. Wel is onbegrijpelijk hoe Brattle toch een statistische exercitie heeft kunnen doorlopen terwijl zij het aantal datapunten eigenlijk te laag vond. Het beperkte aantal datapunten is immers niet pas aan het licht gekomen toen de regressie was voltooid. De beperking van het aantal datapunten tot die met een accountantsverklaring is het gevolg van de onwil van DTe om het onderzoek met informatieverzoeken daadwerkelijk te faciliteren.

⁴ P. 53 van het rapport.



21. Niet goed valt in te zien waarom DTe en Brattle zich geen enkele moeite hebben getroost om naar een oplossing te zoeken voor het probleem van het geringe aantal datapunten. In de afgelopen jaren is een zevental netbeheerders gefuseerd tot respectievelijk Essent Netwerk en Continuon. Als Brattle gegevens per “historische” regionale netbeheerder had gebruikt, was het aantal datapunten aanmerkelijk groter geweest. Deze mogelijke oplossing is echter nooit onderzocht.

Data van Westland volgens Brattle “vreemd”

22. Om een aantal redenen plaatst Brattle verdere vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de aangeleverde data.

23. Zo begrijpt Brattle niet waarom het aantal aansluitingen van Westland per km netlengte vergelijkbaar is met Rendo en Delta terwijl het aantal aansluitingen per km² bijna twee keer zo laag is als bij Rendo en Delta.⁵ De verklaring laat zich raden: Westland bedient een groot aantal tuinders die dicht bij elkaar gesitueerd zijn. Dit klantenprofiel heeft consequenties voor de netconfiguratie waardoor het aantal klanten per km² en het aantal klanten per km netlengte niet zonder meer met elkaar kunnen worden vergeleken.

⁵

P. 54 van het rapport.



24. De omstandigheid dat de gestandaardiseerde kosten per samengestelde output Westland zeer efficiënt doen lijken terwijl de totale kosten per aansluiting het tegendeel impliceren, acht Brattle “vreemd”.⁶ Ook dit kan hoogstwaarschijnlijk worden verklaard uit het grote aantal tuinders in het verzorgingsgebied van Westland. Over de aansluitingen van tuinders worden immers grote volumes getransporteerd. Het onbegrip van Brattle voor de data van Westland is illustratief voor het gebrek aan grondigheid waarmee Brattle te werk is gegaan.

25. DTe had Brattle eenvoudig op deze specifieke Nederlandse situatie kunnen attenderen. Zij had de resultaten van dit onderzoek niet klakkeloos mogen overnemen gelet op haar wettelijke plicht het methodebesluit zorgvuldig voor te bereiden.

Betrouwbaarheidsinterval Brattle diskwalificeert haar eigen conclusies

26. Alle analyses van Brattle geven aan dat een negatief verband bestaat tussen aansluitdichtheid en kosten. Desondanks gaat Brattle uit van een hypothese dat een dergelijk verband ontbreekt. Zij hanteert een betrouwbaarheidsinterval van 95% voor de toetsing van deze hypothese. Alleen omdat Brattle op grond van deze - door haarzelf, op arbitraire wijze gekozen - betrouwbaarheidsinterval niet kan vaststellen dat het geconstateerde verband “statistisch significant” is, komt Brattle tot de conclusie dat geen verband bestaat.

⁶ Idem, zie met name voetnoot 10.



27. Zelfs de toepassing van het door Brattle gekozen betrouwbaarheidsinterval leidt tot de conclusie dat de resultaten van Brattle onjuist zijn. Brattle hanteert zoals gezegd een betrouwbaarheidsinterval van 95% bij toetsing van haar hypothese dat geen verband bestaat tussen aansluitdichtheid en kosten. Met andere woorden: als minder dan 5% van de uitkomsten niet strookt met de hypothese, is dit te wijten aan toeval en bestaat geen aanleiding om aan de juistheid van de hypothese te twijfelen. Indien echter meer dan 5% van de uitkomsten niet strookt met de hypothese, is de hypothese kennelijk onjuist. Volgens Brattle wijkt één van de dertien uitkomsten af van de hypothese.⁷ Dit is meer dan 5%, namelijk 7,7%. Hieruit blijkt dat de door Brattle gehanteerde hypothese niet kan worden geschraagd met haar eigen onderzoeksresultaten.

28. De toepassing van Brattle's betrouwbaarheidsinterval bevestigt dan ook de conclusie die zich bij lezing van het rapport reeds aandient: aan het onderzoek van Brattle kleven dermate fundamentele gebreken dat het niet ten grondslag kan worden gelegd aan het voorgenomen methodebesluit.

E

CONCLUSIE

29. Het ontwerpbesluit kan in zijn huidige redactie niet worden vastgesteld. In de eerste plaats is DTe haar verplichting tot het verrichten van een deugdelijk onderzoek niet nagekomen. DTe heeft het onderzoek laten vastlopen door aanvankelijk het zero sum-principe te huldigen en te weigeren om publiekrechtelijke bevoegdheden in te zetten om ontbrekende data te genereren. Bovendien is het merendeel van de beschikbare data over aansluitdichtheid niet meegenomen door Brattle

⁷

P. 52 van het rapport.



doordat DTe vasthield aan de irreële en disproportionele eis van een accountantsverklaring. Ten slotte neemt het ontwerpbesluit de conclusie van het Brattle rapport kritiekloos over terwijl aan dit rapport een aantal aperte gebreken kleeft.

30. DTe dient derhalve alsnog een zorgvuldig onderzoek te verrichten. Zij dient haar bevoegdheden op grond van art. 7 Elektriciteitswet 1998 in te zetten wanneer netbeheerders geen bruikbare gegevens aanleveren; zij moet constructief zoeken naar een alternatief voor een accountantsverklaring voor bepaalde data - de oplossing is voor handen; en zij dient een extern bureau een nieuwe onderzoeksopdracht te geven en het daaruit voortvloeiende rapport zeer kritisch te beoordelen voordat de conclusies hiervan worden overgenomen in het methodebesluit.

31. Het ontwerpbesluit is onzorgvuldig voorbereid en derhalve in strijd met art. 3:2 Awb. Bovendien is DTe haar verplichtingen onder de Overeenkomst elektriciteit niet behoorlijk nagekomen en heeft zij het vertrouwensbeginsel geschonden.⁸ DTe dient deze gebreken te herstellen voordat het methodebesluit kan worden vastgesteld.

⁸ Vgl. Voorzitter CBb 16 augustus 1984, C.A.R. 22425 waarin is uitgemaakt dat niet-nakoming van een bevoegdhedenovereenkomst (zoals de Overeenkomsten elektriciteit en gas) behoudens bijzondere omstandigheden in strijd is met het vertrouwensbeginsel.